

SEP 29 1944

社會工作通訊

卷一第 期八第

第一卷 第八期
中華民國三十三年八月十五日出版

目錄

專論

評我國工會法關於罷工之規定	史太璞
社會研究與實際行政之關係	張鴻鈞
戰時各國社會保險述要	許昌齡
現行農會法修正要旨	汪磊
推行社會保險應注意的幾個問題	黃德鴻
學校辦理社會服務之必要及方法	方金鏞
奴隸，機械與人類進化	吳克剛
職工福利之意義內容及推進途徑	張永懋

社工紀實

川北鹽場實施社會保險之概況	楊樹培
---------------	-----

書評

評「合作組導技術」	王紹林
-----------	-----

法令選載

統一民衆訓練師教材頒審辦法	
---------------	--

參考資料

美國的「貝佛理治」計劃	杜致和譯
-------------	------

問答 (八則)

簡訊

社工消息 (九則)	
人事動態 (四則)	

圖表

川北區三台場鹽工保險社被保險人年齡分佈表	
----------------------	--

編後記

專論

評我國工會法關於罷工之規定

史太璞

工會之主要目的在於維持改善勞動條件，而其所用之重要手段，則為締結團體協約與宣言罷工，締結協約為和平手段，罷工則為鬥爭手段。然罷工為不得已而用之手段，其結果往往使勞資雙方兩敗俱傷，產業亦蒙莫大損失，苟有和平解決方法，總以避免罷工為宜，尤其我國產業落後，更不宜常有罷工發生。所以各國立法雖多允許罷工，然概設有限制，我國工會法關於工會之罷工，亦有相當之限制，其限制之方法分述於次。

一、關於罷工工人之限制 外國法律常有限制何種工人不得罷工者，我舊工會法第二十三條第四項規定，「第三條所列舉各事業之工人所組織之工會不得宣言罷工」，是限制工會之中，有不得宣言罷工者。現行工會法將該第三條刪去，對於從事國家行政教育事業及軍事工業之工人，禁止其組織工會（第六條），對於交通事業公用事業及公營產業之工人，則擬使其組織特種工會，而將來擬定之特種工會法，不許特種工會罷工。故現行工會法，不必再有何種工會不得罷工之規定，是凡依現行工會法組織之工業，皆可宣言罷工，不有何種工人何種工會不能罷工之限制。

二、關於罷工目的之限制 外國有規定罷工不得含有侵害第三人權利之目的者，如法比荷蘭等是，有規定罷工不得有反於公共秩序或善良風俗之目的者，如德荷瑞士等是，又有多數國家規定工會不得以政治之目的而為罷工者。我工會法雖未有明文禁止以此等目的罷工，然解釋上我國工會當然亦不能以此等目的而為罷工。依我國工會法第二十九條之規定，罷工之發生惟限於勞資間之爭議，爭議之目的，在於有利勞動條件之獲得，故為獲得有利勞動條件而發生勞動爭議，始可宣言罷工，若為其他目的而宣言罷工，自為我工會法所不許。

三、關於罷工程序上之限制 於罷工前應經過之程序，在外國有規定應於會員大會以無記名投票，經一定多

數會員之議決者，如希臘澳洲等是，有規定應經過調解或仲裁程序者，如德國加拿大等是。我現行工會法第二十九條第一項，亦規定此兩種限制，即（1）應經過調解仲裁程序，（2）應於會員大會以無記名投票，經全體會員過半數之同意。然我國現行工會法第二十九條第一項顯有重大錯誤，不能不加修正，茲述其理由於次。

查民國十八年公布之工會法第二十三條第一項規定，「勞資間之糾紛，非經過調解仲裁程序後，於會員大會以無記名投票，得全體會員三分之二以上之同意，不得宣言罷工」，是經過調解仲裁兩種程序，始可宣言罷工，但因我國採強制仲裁主義，其經過仲裁程序，始可宣言罷工，事實上等於禁止罷工。所以同條同項於民國二十一年修正為「勞資間之糾紛，非經過調解程序後，於會員大會以無記名投票，得全體會員三分之二以上之同意，不得宣言罷工，其已付仲裁或依法應付仲裁者，仍不得宣言罷工。是經過調解程序即可宣言罷工，不必再經過仲裁程序，但其已付仲裁或依法應付仲裁者，雖已經過調解程序，仍不得宣言罷工。因我國採取強制仲裁主義，故不能不將經過仲裁程序刪去，又恐經過調解程序即多發生罷工，故另加末段「其已付仲裁或依法應付仲裁者，仍不得宣言罷工」，以為限制，其目的在於減少罷工之發生。

現行工會法第二十九條第一項規定，「勞資間之爭議，非經過調解仲裁程序後，於會員大會以無記名投票，經全體會員過半數以上之同意，不得宣言罷工，其已付仲裁或依法應付仲裁者，仍不得宣言罷工」。其改舊修正工會法「得全體會員三分之二以上之同意」為「經全體會員過半數以上之同意」，減少同意人數，放寬罷工限制，尙無不可。其改「非經過調解程序後」為「非經過調解仲裁程序後」，意謂經過調解仲裁兩種程序，可以減少罷工，然增加應經仲裁程序，不但條文上文字有缺點，而且理論上亦有缺點。蓋既規定非經過仲裁程序，不得宣言罷工，是一切勞資爭議事件，均應經過仲裁程序後，始可宣言罷工，則其末段「其已付仲裁或依法應付仲裁者，仍不得宣言罷工」，全屬贅文，毫無意義，且與上文矛盾，此為文字上之缺點。查勞資爭議處理法第七條之規定，「爭議當事人對於仲裁委員會之裁決，不得聲明不服」，是我國仲裁為強制仲裁，有絕對的效力，爭議當事人不能不服從，既經過仲裁之後，則無罷工之可言。現行法限定經過仲裁程序後，始可宣言罷工，理論上說不通，其結果無異於禁止工會罷工，第二十九條前後四項俱變為無用之規定，該條條文不如改為「工會不得宣言罷工」，較為直截了當，此為理論上之缺點。有此兩種缺點，故仲裁程序不能列入，宜照舊工

會法，將「非經過調解仲裁程序後」，復改回為「非經過調解程序後」，較為妥適。

又錢文宇所謂「已付仲裁」，指因爭議當事人一方聲請仲裁，或由主管官廳因爭議情勢重大，並延長至十日以上尚未解決，以職權交付仲裁者而言，所謂「依法應付仲裁」，指依勞資爭議處理法第四條，「非國營之公用或交通事業，就生勞資爭議，其事件經調解而無結果者，應付仲裁委員會仲裁一者而言。舊工會法第三條規定，「國家行政及軍事軍事工業國營產業教育事業公用事業各機關之工人，得援用本法組織工會」，此條有公用及交通事業在內，故舊工會法第二十三條第一項末段有「依法應付仲裁」字樣。現行工會法將此條刪去，意謂公用及交通事業之工人可組織特種工會，行政院原修正工會法草案本有特種工會一章，亦明定交通及公用事業之工人組織特種工會，且限制特種工會不得罷工。依現行工會法之規定，既不包含交通公用事業之工人在內，而將來擬定之特種工會法又不許罷工，則現行工會法第二十九條第一項內「或依法應付仲裁」七字應予刪去。查條文內「經全體會員過半數以上之同意」，有以上二字即不應有過字，有過字即不含有以上二字，其以上二字係贅文，亦可刪去。根據上述理由，故第二十九條第一項文字應加修正如次，「勞資間之爭議，非經過調解程序後，於會員大會以無記名投票，經全體會員過半數之同意，不得宣言罷工，其已付仲裁者，仍不得宣言罷工」。

第二十九條第一項有如此錯誤，何以世人不加批評，工會亦不發生異議？此因同條第四項規定工會任非常時期不得宣言罷工，第一項在現時停止適用，所以世人對於第一項未加注意，而工會本身亦未慮覺有為反對之必要也。

四、關於罷工行動上之限制 工會於罷工時，為欲完成其罷工之目的，常派員監視工人不得破壞罷工，其用言辭勸誘者，謂之和平監視，其用強迫手段禁止者，謂之暴力監視，多數國家允許和平監視，而禁止暴力監視。我工會法亦然，於第二十九條第二項規定，「工會於罷工時，不得妨害公共秩序之安寧，及加危害於僱主或他人之生命財產」。第三十四條規定工會職員或會員，不得封鎖商店或工廠，不得擅取或毀損商店工廠之貨物器具，不得逮捕或毆擊工人與僱主，集會或遊行時不得攜帶武器。

五、關於禁止罷工之規定 我工會法第二十九條第三項規定，「工會不得要求超過標準工資之加薪而宣言罷工」，此所以抑制工會之過分要求。同條第四項規定，「在非常時期不得以任何理由宣言罷工」，蓋在此時應以國家全民族利益為重，個人及團體利益為輕，工會應使工人努力生產，增加國家力量，不應為己之利益而宣言罷工，以致妨害國家民族之利益也。

社會研究與

實際行政之關係

介紹一個政府的社會研究機構

張鴻鈞

總裁二十四年一月二十八日講「科學的道理」——「今後無論黨部、學校、機關或部會，普通專業費可以少，而特別研究費不可少。……惟有注意研究，多所改進，然後效能才可以增進」。

社會研究是一種整個社會之客觀求知的努力，以具體事實表見社會情況與社會問題，俾能瞭解其因果關係，以為社會改革的參證。而實際行政在過去尚是政府之一種主觀的措施。這種主觀的措施，雖然也可以說是斟酌着國情的事實需要，觀察着世界潮流的趨勢，審量着人力物力與時間的可能性來計劃推行，但它的一切決定，仍是以人的意欲為轉移，以實際行政費人的條件為基礎，而實際行政者的人格與素養，相當決定了行政措施的傾向。所以它不是科學的、客觀的。社會研究與實際行政便在這一點上造成相當的距離。又其因果關係的距離，而近世以還，由於學術昌明，社會進步，這個距離便一天接近一天，因而引起學術實際行政學術化的全

求與動向。其具體事實的表見，是世界各國在政府裏大都設置了專門從事研究工作的機構，而以研究的結果，供實際行政者之改革的借鑑，在我國亦非例外。社會部的研究室便是政府所有研究機構裏的一個。從此社會研究與實際行政才相輔相成而相輔相成。其應有的功能，值得我們特別提出者約有左列三點：

第一、提供其學界大者示以行政式；

第二、是以活的研究促進動盪的行政；行政，尤其是行政制度與法令，頗有一成不變，積重難返之勢。但社會是動盪的對舊的行政制度與法令在相當的時期漸趨成僵死不能隨社會的動盪而動盪行政與社會便

發生脫節的現象。如何把握社會的動進，因時因地因事而損益因革釐定行政制度與法令，是必有待於社會研究，從活的事實中探求社會演變的趨勢及其因果相乘的關係，以為釐訂行政制度與法令的事實根據。這樣才能產生出一種合於社會情況，隨社會之動進而動進的法令，調整了行政與社會脫節的現象，促成動進的行政。

第二是以客觀事實的需要，供作行政決定的參證。上面已經提到，社會研究是一種整個社會之客觀求知的努力，而實際行政過去尚是一種主觀的決定。惟其是主觀的決定，所以見仁見智。因人而異。對於同一社會事實，主觀的看法可以有種種的不同，因為主觀的看法大多是只見一面而未見全體，只憑直覺而未察知其因果關係，或誤以部分為整體，或至倒果為因，或認定因果事實的不相關。而社會研究則是應用科學方法與步驟，從事實中表示社會需要的遠近背景與個性，它是鐵一般的擺在那裏，給予行政決定以有力的參證。經過此種參證而有的行政決定，才會合於社會的真實需要。

第三是以分工的研究協進專門的業務：現代行政學是一種專門的業務，社會愈進步，行政上的業務分工亦愈益專門化。而某種專門業務的內容方法與技術，都是某種專門學術研究的成果。社會研究有其綜合的研究，亦有其個別的研究，此種研究上的分工，溶化了研究的

內容方法與技術。其研究的結果，一面在學術上有所貢獻，一面促便行政止各種業務的專門化，樹立專家行數的始基。其研究之內容，不外乎社會之發展。由本於上述政府的研究機構應有之功能，就就社會部研究室三年來在該部溝通學術與行政之決定方針下的努力成效，略述其舉大者示例如左：

(一)各項政策綱領及計劃方案之研究設計。此項研究設計係採取集體方式進行的。約聘國內專家學者分別組設「人口政策研究委員會」，「勞工政策研究委員會」，「農民政策研究委員會」，「兒童福利研究委員會」，「社會救濟研究委員會」，及「戰後社會救濟研究委員會」，並配合實地研究，即以實地研究的成果作為研究設計的參考。歷經分別開會研討及會外研究，計已初步完成「人口政策綱領」，「勞工政策綱領」，「農民政策綱領」，「兒童福利綱領」，「社會救濟綱領」，及其方案多種，以及「戰後社會救濟計劃大綱」等項草案，用供決定政策，釐定制度及計劃實施方案之參證。

(二)社會行政設施之實地研究：此項實地研究，可以分為綜合的及個別的兩種：(一)綜合的研究，各縣市單位的社會行政設施研究，已完成者計有「成都社會工作」，「灌縣及簡陽兩縣社會行政設施」，「昆明

市社會行政設施」，「昆明，昆陽，呈貢三縣社會行政設施」，「雲南邊民生活及其福利設施」，又如邊疆的社會工作研究，已完成者計有「邊疆社會工作」，「邊疆移殖與社會工作」，及「西北邊疆社會之環境與經濟基礎」。(二)個別的研究，關於民衆組訓者，如「成都平原五縣農會之研究」，「江巴璧三縣農會組織與會員訓練之研究」，「工會功能之研究」，「同鄉組織之研究」。關於社會福利者，如「兒童教養機關之個案分析」，「救濟院所之個案研究」，以及「慈善團體主要業務之研究」，都已先後初步完成。以上各種研究，其研究方式係與國內各學術機關團體合作舉辦，並派專門人員分別負責進行。其研究成果，一面作為各種政策及計劃方案研究設計的參考，一面提供行政設施的借鑑。

(三)業務及研究訓練參考書冊資料之編譯與整理：為供業務及研究訓練的參考，書冊的編譯與資料的徵集整理，實屬必要工作。關於書冊之編譯，係採取特約的方式編譯社會行政叢書，就各業專家之所長，分別特約編譯；一面並責成研究人員為之。此項叢書計分「總類」，「研究調查」，「社會政策」，「民衆組訓」，

戰時各國社會保險述要

「社會工作」，「社會福利」，「合作專業」，及「人力動員」八類，共五十一種。其已出版及在印刷中者計二十九種，修正及編譯中者計二十二種。此外並徵集整理參考圖書資料，足供業務及研究參考之用。

以上事例，我們已可考見社會部研究室對於溝通社會研究與實際行政之努力的一班，就其各項政策綱領及計劃方案的研究設計而言，乃是參考實地研究的結果，集合多數專家學者的學術經驗，研討擬定，現已相當發揮其促成動進的行政之功能；就其實地研究工作而言，以研究結果提供行政設施的借鑑，俾能合於社會的真實需要，並以研究上的分工，協進業務的專門化；至書冊資料之編譯與整理，則尤與社會行政的業務與研究訓練嚴密扣合，對於學術上行政上更具有相當貢獻。

復次，社會研究與實際行政，其相輔相成的效果，還要一方面視於前者努力的成效如何，一方面亦視於後者是否能吸收銷納研究的成效，善為運用，而使實際行政漸由保守的變為動進的，由主觀的變為客觀的，由普通的變為專業的，以達於學術實際化，行政學術化的理想境地。

許昌齡

社會安全，乃最近社會重建中之關鍵。英國勞工與國民服務部大臣，貝文先生，認為此係「國家生命之原動力」。蓋因建立以民衆為本的社會經濟，防禦羣衆生命及其工作能力之虛擲，解除社會不合理的貧困威脅，與保

以「國民生活計之正當發展」，因屬現代國家政策之標的；且蔚成普遍的高度傾勢。而強制社會保險，乃達到此項標的之推動方略，就其五十餘年之經驗，已於前此世界大戰之間，擴及全球各地。時至今日，因社會保險之技術與理財方法之進步，復因事實上之緊急需要，更成爲社會建設之新動力。

社會學謂，初由個案調查，轉而爲有系統的研討，更進而爲有計劃的預測與策動，現已達到安全穩妥之重要成長。唯是個人居此大規模生產進化之環境中，絕難置身事外，獨善其身；而於生存競爭中所遭遇之危害，自不能單獨抵抗，因社會乃人們生存互助之整體，而個人實難跳出現居之危險環境外也。顧各種危險，均屬錯綜關聯，互爲因果，絕非分別游離，各不相干之現象。事理至明，未允否認。故高瞻遠矚，富有建設性之防禦制度，確較散漫遲滯之舊法，遠爲優越，因而社會保險範圍之日臻擴展，乃成國際組織公認之普遍趨勢。

強制社會保險制度，初僅限於少數大規模事業之恆定性工人，現則推展於一般農業工業商業之職工。業有若諸國家，推行社會保險，已顯著之效果，藉以調和國民財富之公平分配，而當前更有積極推行於農民衆。復有若干國家，將全國國民，不問僱用性質，職位種類，或資財狀況，均一律列入強制社會保險之範圍，而於各種社會保險利益上，兼及家庭之保護；比如被保險人之妻的老年津貼，兒童津貼，或孤孀津貼，其他應受扶助人之生活補助等，均有帶之附加。他如妻子之免費治療，及家庭補助金，亦不限於被保險人本身，發生保險事故後之賠償而已。

社會保險過去之進展，早已稱譽，而際茲世界潮流受世界大戰激動時期，其前途運行更充分表現其新生之豐相與活力。自世界各國備戰之初，爲迎合大時代之需要，以鞏固國家民族之生存實力，於一九四〇年前後，競相自加社會保險之發展，茲就國際勞工局報告，簡述數則，藉明戰爭時期，各國推行社會保險之梗概：

一、德國備戰之初，不僅從事工業之改進，軍事之擴充，并且加重社會安全之設施。於一九三三年至一九三九年間，曾就俾士麥遺下之保險制度，儘量加強，并積極推進，而求適應新的需要。疾病保險，及醫藥服務，業已推廣於工業商業農業之職工及其家屬，使全國三分之二，計逾五千萬人口，均可享受免費醫藥與保健事業之補助。廢廢保險，老年保險，及遺族保險，向經強制實施於一切被僱人至滿四十年以上者，更推及於自由獨立工作之技術人才。強制傷害保險，不僅限於工業工人，并適用於農業民衆，并包括一切農業僱傭，小農戶及其家屬。此

種社會服務工作之高度發展，實德國納粹黨人所促成，且將此項制度推廣於國內從事軍隊服役之官兵。

法國於一九四一年三月十四日施行之保險法案：凡工資階級年滿六十五歲以上者，除農業工人外，可不問前此所納之捐金幾何，均一律給予三千六百法郎。倘職工不能担任經常工作，而年滿六十歲者，亦可享受老年退休年金之待遇。究其目的在便利老年工人，早得退休，歸還鄉村，藉以輔導其他未經參加保險之獨立小工人，在普通老年補助法案下，加倍付出捐金，以增強社會保險之實施。

西班牙老年保險法案，創始於一九二一年者，亦予革新。經規定僱主應繳納職工薪金百分之三之捐金，另由政府加給補助費，俾老年退休津貼一律月給九十西幣。并於一九四〇年擴充家庭補助金，除首胎外之子女均按定章，給予兒童補助費。生育保險，得到無息結婚貸金之支持，更多裨益，因結婚貸金於生育兒女後，即予銷除，償還之責任故也。

葡萄牙以人民團體為農村生活之中心，於一九四一年初，更予以補助，而增厚其收入。凡農村職工與農民年滿十八歲以上者，均須強制參加，俾各會員均能享受免費治療，及疾病或殘廢之補助金。失業救助與社會福利工作，亦多責成各人民團體儘力舉辦之。

瑞士疾病保險，經由政府撥給補助金而得到高度之發展，較保險人計畫全國人口之半數。凡從事勞作之病人，均得享受醫藥治療之權利，如有殘廢或死亡者，其本身或其家屬津貼，則由國家傷害保險基金項下給付之。

義大利老年保險之退休年限，亦由六十五歲減至六十歲，并定於一九四四年屆滿時發生效力。

英國社會服務工作，為國家整個團結力量之泉源，并經迅予改進，以應非常需要，俾英國抗戰力量，更增強固，戰爭之初，即兼為應征軍人，與國民利益，而施以有效之佈署，藉維持從征軍人之保險效力，對於應受扶養人，則給予補助金，前方抗戰犧牲者，則增給賠償費，後方民衆之損失亦給予適當之賠償。自一九四〇年八月，凡被保險之女人，與被保險之妻的老年退休年齡，已從六十五歲減至六十歲，其老年退休年金數額，亦有增加。一九四二年，實施之法案，將疾病保險與殘廢保險利益，從年給二百五十鎊增至四百二十鎊。并使職制社會保險制度擴充於非體力職務之人員。醫藥制度，亦加改進，以便利各級人民之需要。

總之歐洲各國於社會立法與行政措施，均為適應戰事，戰爭，軍備，而重加調整。關於因戰事直接間接而有之犧牲，尤為注意：類如傷兵及其孤孀之救助，受傷

人民，戰爭俘虜，以及撤退民衆，均由社會立法，予以適當之保障。

美國於一九四〇年一月，修訂一九三九年之社會安全法案，將老年與生存保險利益之給付，納諸中央政府統一方案下，允稱美國社會保險制度之特出發展。凡年滿六十五歲而退休之被保險人，及被保險之孀孤，均得領取保險利益。關於保險給付，係按一基準數額，不問工作報酬，或保險時期，各被保險人均屬一律。至附加給付，則衡量職工於保險期間之平均月薪，超出美金五十元之數目而決定。此外若受益人有年滿六十五歲之老妻者或有應予扶養之兒女者，則加給其利益。孀婦利益金爲死亡者應領津貼四分之三，兒童利益則爲其三分之二，但各生存者（包括孤孀）所領利益之總和，不得超過死亡者應得利益之兩倍。仍有不少老年民衆，未能政合保險給付條款者，則由各州政府予以養老救濟。而中央政府可在某種規定辦法與限度內，補撥半數。美國政府以聯邦社會安全法案，調和全國失業賠償及兒童與盲人救濟，而鼓勵各州政府，重新改訂其社會立法。去年與生存保險方案之實施，一爲中央政府直接管理社會保險之唯一體系，業已登記工商業職工計達五千二百萬。農業職工及家庭傭僕，尙未列入範圍，而遠大擴展計劃正在進行中。羅斯福總統於一九四一年一月六日，在

其具有歷史性之演講中，強調說：「我們應使更多公民納入老年與失業保險之計劃中，我們須擴展醫藥治療之設施，我們應當改進制度使一切人民均能獲得必有需要，求業得業之機會」。美國社會安全主管部會，現正策劃將老年與生存保險，推廣於農業職工，家庭傭僕，及爲自己而工作之人。并就業經實施之老年與生存保險上，加上殘廢利益。并由中央設立補助金，運用健康保險制度，擴大醫藥治療之功能；使調服軍役之人民，恢復健康，而從事適當之職業；使遭受工業傷害者，恢復健康與職位；并使從事國防工業之職工及其家屬，獲得醫藥預防與醫藥治療之利益。

加拿大失業保險方案，及聯邦政府初次創辦之直接管理的強制社會保險方案，亦於一九四一年七月一日，付諸實施，可適用於各種職工之被僱用人約計二百五十萬。其一九二七年實施之養老年金法案，曾於一九三一年加以修正，仍由各省繼續辦理。惟年滿七十歲之養老津貼，及盲人津貼，則由加拿大聯邦政府，撥助四分之一的經費。

前述各節，均係戰時歐美列強，運，運用社會保險制度，以安定後方，爭取勝利之顯著事實。至歐美外之其他國家，如紐西蘭，南非，奧大利亞，以及南美洲各國爲適應戰時準備，亦各對國內之社會保險，積極策進，或

則加強組織，或則改進辦法，或則創制實施。本文限於篇幅，不及備述。總之社會保險，本休戚相關之善德，互為保障。在悠久之時期中，使社會整個損失與收益兩相平衡。究其主要功用，厥為防禦危險，使人民觀保險利益為保衛正當生活之應得權利，藉以振奮人羣之自尊心理。因之，列強雖在戰時。而特種保險組織，仍不斷擴展與充實。至於以職工與僱主分担管理，極合國際社會保險標準，更獲得羣衆之擁護。且在絕不相同之環境中，與極端奇異政治與經濟的制度下，均能表彰其確切價值，而各得適當之進展。

社會保險，業經成為現代社會機構中之組成份子。不僅供給國民之基本保障，并可保證個人安居樂業，而促成人羣物質與道德的同心協力，藉使社會整個財富與生產能力，日臻豐盛。故國際勞工組織，公認今後人道正義之發揚，國際和平之鞏固，與世界繁榮之實現，將以普及社會保險，而建立社會安全制度是尙。英美盟邦更經完成戰後社會保險計劃，公諸國人，博得好評。所謂貝佛理治爵士之社會保險方案，業經我國報章，一再刊佈，評議，贊揚者，即其例也。（按：社會保險之功用，請參閱本通訊第八期。至英國貝佛理治爵士社會安全計劃與社會保險方案，亦經筆者擇其精要，譯述二萬餘言，另文刊陳。）

我國推行社會保險，以保障國民生活計，乃黨國一貫之既定政策。國民黨歷屆全國代表大會：於「制定勞工法」，「保障勞工團體」，「設置勞動保險」，及確定「保險合作」為自治機體之職務，均有明白宣言。「施行勞動保險制度」，并經訂入「中華民國訓政時期約法」中。自抗戰軍興以來，一面抗戰，一面建國，而於建立社會保險制度，以實現民生主義之工作，仍不遺餘力。民國三十一年十二月國民黨第十中全會，關於「社會保險法原則」一案，討論甚詳，并有「社會保險至為重要，應即積極實施，本案轉由主管機關，分別起草法案，送立法院審議」之決議。社會部，除一面擬訂社會保險法各草案，呈候核定頒行外；并於三十二年，發起創立鹽工保險社。現三台鹽場鹽工保險社，已告成立，迄至本年五月底止，計有被保險之鹽工五千一百七十一人，進行尙佳，刻經決定逐漸推廣至其他鹽場。至其他工商農業職工以及公教人員之保險，初未忽視。惟我國戰前，因國家多故，未遑計及，既入戰時，艱難免物價波動與基層設備之影響，或未能達到預期效果也。然而，前事不忘，後事之師，當前正充滿復員復興，革固鼎新之機會。所謂戰時作平時準備，果能於戰事勝利甫入和平之期，我國社會保險制度，即能迎頭趕上，立付實施者，要在我社會工作同仁羣衆羣力，互勵互勉之！

現行農會法修正要旨

汪 石

農會法是民十九年十二月三十日由國民政府公布的，施行以來，曾經修正過兩次：第一次是民二十五年五月十一日，第二次是民三十二年六月十四日。本文所稱之現行農會法，就是第二次修正後之農會法。當時修正之動機，在將原法施行法及非常時期人民團體組織法之有關條文，一併列入，使其合而為一，以便運用；同時將歷年來的行政經驗，法令解釋及各地所提供的意見，斟酌增刪，以期切合實際需要。茲將修正要旨擇要分述於次：

一、農會的宗旨，原法為「發展農民經濟，增進農民知識，改善農民生活，而圖農業之發達」，這很顯明的僅注意到團體與個人的利益，忽略了整個國家民族的利益；故現行法在原條文之末，加上了「並協助政府關於國防及生產等政令之實施」一句；其要旨就是提示農會無論在戰時或平時，都應該本着發揮團體力量，以抗禦強敵保衛國家的精神，協助政府實施有關國防及生產計劃等政令，也就是提示農會應該把整個國家民族的利益擺在團體與個人利益之上。例如政府徵地建築飛機場，農會便應該領導農民盡量協助，決不能因為有礙團體與個人的利益而阻撓此項計劃之施行；又如政府實施計劃生產，規定某地改種棉花，某地改種甘蔗，農會便應該領導農民盡量協助，決不能因為不適合於團體與個人的需要而陽奉陰違。

二、農會的組成分子，原法為「1. 有農地者；2. 佃農；3. 一年以上之雇農；4. 農業學校畢業者；5. 具有農業知識與經驗並現在從事農業工作者」；現行法則修正為「1. 自耕農或半自耕農；2. 佃農；3. 一年以上之雇農；4. 具有農業知識與經驗並現在從事於農業改良工作者；5. 公私團體經營農業之員工」；其要旨即在：1. 鑒於擁有土地不事耕作之地主，其一般意識與農業勞動者絕不相同，若令其參加農會，不視為與己無關，即視為可遂個人私慾的工具，以致過去農會多為其操縱把持，於非常時期人民團體組織法關於「職業團體之會員」：「以現在從事本業者為限」之規定不符，流弊甚大，為使農會成為真正農民所組織的團體，則凡非現在從事耕作而專以收取佃租為目的的地主，自不得任其參加組織；又鑒於農業學校畢業者與具有農業知識與經驗者並無多大區別，而且學農者未必個個都從事農業，若廣泛地准其有參加農會

的資格，亦難免發生流弊；同時鑒於經營農業的公共團體日漸增加，其員工既係實際從事農業工作，而且經驗較豐，知識較高，於農會的目的事業當可多增助益，自可任其加入；故分別予以修正或增刪。再呢，政府為實現「國又」耕者有其田」的主張，其農民政策任以保障佃農扶植自耕農為目的，故現行法又規定「自耕農半自耕農及佃農」為農會的主要組成分子，必須強制入會，其他則任其自由參加，不受「強制」的限制。

三、農會的職員，在組織方面，原法規定省級為理事制，縣以下各級為幹事長制，雖同時設有幹事，但不再組織幹事會，又無監察機關的組織，現行法則規定各級農會一律為理事制，並規定分別組織理事會與監事會（但未滿三人者不組會），理事會為執行機關，監事會為監察機關。會員大會或會員代表大會就是最高權力機關，其要旨在使民主集權的精神，普遍在各級農會中樹立起來，不使有所偏倚，以期一般農民都能走上三民主義的民主道路。在任期方面，原法規定為一年，現行法則修正為二年，其要旨是鑒於過去農會職員的任期過短，易

使被選職員不能安心工作，甚且發生觀望不寧，得過且過，敷衍塞責等流弊，再則每年改選一次，於人力物力都不免濫費，為防止這些不良現象之發生，所以延長為二年。在待遇方面，原法規定「農會選舉之職員為無給職」，現行法則在條文之末加上「但得依章程之規定支給公費」一句，其要旨就是鑒於過去農會職員，每以散居農村，忙於耕作，不易駐會辦公，並且加於法令規定，不但不能支領薪給，即茶飯旅費等，都須自己賠累，若遇真到會工作便妨礙本身業務，若願全本身業務便妨礙會務進行，二者既難得兼，自然演成捨棄大我而曲全小我的現象；縱有二三熱心人士從而犧牲本業，且進而貼補經費，結果一二人之力有礙，於事仍難有濟；因此一般十劣便乘機起而攫取農會職員資格，以滿足個人私慾的工具，對會務則任其自然，而農會便成爲不死不活有名無實的狀態；所以有支給公費的規定，以救濟。

四、農會的任務，原法規定的有兩大部分：一為指導農民並協助政府或自治機關分別進行的，為曾經主管官署核准可以自行辦理的；現行

的資格，亦難免發生流弊，同時鑒於經營農業的公私團體日漸增加，其員工既係實際從事農業工作，而且經驗較豐，知識較高，於農會的目的事業當可多增助益，自可任其加入；故分別予以修正或增刪。再呢，政府為實現「國又」耕者有其田」的主張，其農民政策在以保障佃農扶植自耕農為鵠的，故現行法又規定「自耕農半自耕農及佃農」為農會的主要組成分子，必須強制入會，其他則任其自由參加，不受「強制」的限制。

三、農會的職員，在組織方面，原法規定省級為理事制，縣以下各級為幹事長制，雖同時設有幹事，但不再組織幹事會，又無監察機關的組織，現行法則規定各級農會一律為理事制，並規定分別組織理事會與監事會（但未滿三人者不組會），理事會為執行機關，監事會為監察機關。會員大會或會員代表大會就是最高權力機關，其宗旨在使民主集權的精神，普遍在各級農會中樹立起來，不使有所偏倚，以期一般農民都能走上三民主義的民主道路。在任期方面，原法規定為一年，現行法則修正為二年，其要旨是鑒於過去農會職員的任期過短，易

使被選職員不能安心工作，甚且發生觀望不寧，得過且過，成敷衍塞責等流弊，再則每年改選一次，於人力物力都不免濫費，為防止這些不良現象之發生，所以延長為二年。在待遇方面，原法規定「農會選舉之職員為無給職」，現行法則在原條文之末加上一句「但得依章程之規定支給公費」一句，其要旨就是鑒於過去農會職員，每以散居農村，忙於耕作，不易駐會辦公，並且基於法令規定，不但不能支領薪金，即茶飯旅費等，都須自己賠累，若聽其到會工作便妨害本身業務，若願全本身業務便妨害會務進行，二者既難得兼，自然演成捨棄大和而曲全小私的現象；縱有二三熱心人士從而犧牲本業，且進而貼補經費，結果一二人之力有礙，於事仍難有濟；因此一般十劣便乘機起而擷取農會職員資格，以不滿足個人私慾的工具，對會務則任其自然，而農會便成爲不死不活有名無實的狀態；所以有支給公費的規定，以救濟。

四、農會的任務，原法規定的有兩大部分：一為指導農民並協助政府或自治機關分別進行的，為曾經主管官署核准可以自行辦理的；現行

助於第一部份增加「關於農業貸款之推行事項」及「合於第一條所定宗旨之其他事項」兩項；又於第二部份增加「經營農場……墾荒造林……及製熟農具肥料」等事項；其要旨在充實農會事業，加強農會活力，細言之，就是：1. 農業貸款，關係發達農業，調劑農村金融，至為重要，而真正農民能否普遍得到農會實惠，不無問題；又農貸辦法綱要雖曾規定農會為農貸對象之一，但事實上農會確不易獲得貸款的機會，轉放會員更難能，所以加列此項，使農會得以取得合法地位而協助推行，同時亦可隨時提供合理的改進意見，俾收實效。2. 農會得經營農場，自較僅設示範農田之意義為大；墾荒造林，當今急務，農具肥料為改良農業增加農產要圖，農會若能取得合法經營的機會，必能獲得更大的效果；所以在現行法中增列此等事項。

五、農會的經費，原分會費與事業費兩部份，會費部份，原法規定八會會每人不得逾一角，常年金每人不得逾五角，現行法則修正為八會會金及常年金之最高數額，由省級主管官署按照地方情形，擬訂呈報社會部備案，其要旨是鑒於近

年來物價高漲，原定會費數額過低，彈性過小，運用至感困難，加之各地農業狀況及農民散佈狀況，差別甚大，任何統一規定都不易切合實際；故現行法有此規定，以便各地農會於會員大會時提出大會，決議實際徵收數額；如果將來物價有所變動，而所定最高數額不合實際要求時，省級主管官署仍可按照地方情形隨時改訂呈部核准通行。又事業費部份，原法規定自行負擔及政府補助兩種；現行法則增列農會所辦經濟事業之盈餘提出一部份，或商請其首經協助推行之農會機關團體就所獲利益中撥給一部份；其要旨就是提示農會不要專恃政府的補助或募集，應該注意開展經濟事業，以建立本身的經濟基礎，使農會成為永久自給自立的自治團體。

六、農會的處分，原法將「解散及清算」列為一章，並有「農會得經會員大會之決議解散之」及「清算人員由會員大會選任之」等規定，於「強制組織」的精神不合，故現行法修正為「處分」一章，「解散」則列為處分之一，農會不得採用會員大會決議的方式而自行解散，就是政府所為之「解散」處分，也要於解散後立

即重行組織，其清算人員也要由政府指派，不得由農會選任。其宗旨是在加強政府對農會指導監督的權力，同時表示政府扶助農會發展與健全之至意。

此外增刪之處尚多，如農會的主管官署與日的事業主管官署；鄉農會或市區農會特劃分小組；上下級農會的職員不得相互兼任；……等等，是根據非常時期人民團體組織法，原法施行法或歷年來的解釋法令而增列的。

推行社會保險應注意的幾個問題

；又如農會不得經營利事業；農會之設立應有：……三分之一以上之同意；……等等，是參酌過去行政經驗或各地所提供的意見，認為原法這些規定足以影響農會事業的發展，或阻礙農會組織的進行，而將其刪去的。這些修訂的會法，以其比較次要，故本文不再一一詳舉。總之，新法較之原法確有顯著的進步，確有合乎時代需要的特色。這是很明顯的，用不着贅述。則人三

社會保險 (Social Insurance) 制度，自俾斯麥克 (Bismarck) 於一八八三年至一八八九年奠定基礎後，歐美各國，無不雷厲風行，卓著成效，及一九四二年貝佛理治 (Beveridge) 的報告發表，認為戰後社會建設，必須實行全面的強制社會保險，這不但喚動了英國的朝野，而且轟震了全世界。據美國新法章 (Civil Liberties and New Approach) 的報告，羅斯福總統更大聲疾呼，戰後美國要實施全面社會保險，由此而觀，社會保險並非是立法的優劣，成效的有無的問題，而是應該如何推廣，怎樣舉辦的問題了。

我國社會保險，素無基礎，亦之成規，惟自社會部以錄行以後，深願社會保險是一種改善民生問題的社會福利事業，故釐定主要政策，并計與國情，參照各國立法規例，擬訂社會保險法原則草案，健康保險法草案，傷殘保險法草案諸法規，俾便舉辦該項事。但此乃創制，推行之始，問題殊多，茲將者於籌辦全國社會保險時，舉其牽涉者，以為從事社會工作人員的參考。

- 第一、社會保險的對象問題——社會保險係指關於其工而要之保險。故而言，故其對象一般分為六種：
- (一) 傷害保險 (Industrial Accident Insurance)；
 - (二) 疾病保險 (Sickness Insurance)；
 - (三) 殘廢保險 (Disability Insurance)；
 - (四) 養老保險 (Old-age Insurance)；
 - (五) 遺族保險 (Survivor Insurance)；
 - (六) 死亡保險 (Life Insurance)。

失業保險) Unemployment Insurance)，但我國社會保險，在保障國民之經濟生活，增進社會福利，實行民生主義為宗旨，所以資本主義的社會保險制度固非所容，就社會主義的社會保險制度亦非所許，而應該以社會全體的利益，作為實施保險的對象，才不致使享受社會保險利益的人，僅限於社會上某一種人，或僅限於社會上某一階級，因此，「社會保險法原則草案」中釐定保險的種類為四：(一)健康保險，關於一般疾病、負傷、死亡，及生育之保險屬之；(二)傷害保險，關於業務上之疾病，負傷及死亡之保險屬之；(三)老廢保險，及(四)失業保險，此乃根據我國社會實際情形，和經濟狀況而定，至將來的範圍，可隨地方設備與生產技術的發展而酌量推行，自不必為各國成規所囿。

第二、社會保險的經費問題——社會保險的舉辦，在有豐富的經濟基礎，故各國社會保險的基金，大多編入財政預算，由國庫所出，這是毫無疑議的，但對於保險費之分配，則問題頗多。有主張社會保險既為國家主要社會政策之一，國家應盡其完全義務，即應採「免費制」，但有人主張，社會保險之要素，為由被保險者所繳的保險費構成一種獨立之經營，工人必須繳費才可參加管理，僱主必須繳費，才足完其責任，因採「繳費制」，繳費保險已為各國一致採用，但對於保費之收取，

各國亦不盡同，然大別分為二種，其一為受僱人負擔三分之一，僱主負擔三分之一，國家不給與補助者。其二係由受僱人與僱主平均負擔，而由國家予以補助，前者乃德國舊制，晚近各國多採後者。

我國產業尚未發達，創辦社會保險，經費上自感甚大困難，政府的財政，既不勝負擔，勞動者的酬報又過於低微，至於產業亦常感資本缺乏，不能再增加保險費額外支出，因之，「社會保險法原則草案」中對保險費便明白規定：「就被保險人之工資或酬報制定標準工資或報酬，劃分若干級，由事業主及被保險人以適當比例分擔，其無事業主之強制被保險人及任意被保險人之保險費由本人負擔，並均由國家斟酌實際情形補助之」，總之，保險經費不是出於財政歲入，即出於產業主的身，或出於勞動者的報酬，所以我國社會保險的經費，必須根據互助合作的精神，由政府，僱主和被保險人三方面共同負擔，方可收其宏效。

第三、社會保險的給付問題——社會保險的給付，與商業保險的賠償，實似是而非，前者乃社會必負之責任，後者則基於商業上的契約關係，因此，給付問題實社會保險的中心部分，給付愈多，則被保險者所蒙受的利益愈大，給付的種類，視保險的對象而定，我國在健康保險中，分傷病給付，死亡給付，生育給付，及家屬

給付四種：在傷害保險中，有傷病給付，殘廢給付，死亡給付及家屬給付四種；在老廢保險中，分養老年金及喪葬年金兩種；在失業保險中，分失業補助及家屬補助兩種。

保險給付之給與方式，可分均一主義和比例主義兩種，所謂均一主義，即各被保險者所繳保費與其所受領之保險給付，不問其所得報酬之多寡，皆為同一之金額，例如英國之社會保險，對於一切被保險人除有職業性別的差異外，却定其保險費每星期為幾何，保險給付每星期亦為幾何，各人所繳之保費與其所受之給付，彼此均可獲得適合生活需要的相當金額，所謂比例主義，即各被保險人所繳保險費之多寡，與其所得報酬為比例，而各被保險人所受保險給付之多寡，亦與其所得報酬為比例，如歐洲大陸諸國，對於社會保險概不分年齡性別，而規定各被保險人所繳之保險費，與其所應領受之保險給付為其報酬之分數，給付之多少，因報酬之多少而有不同。前者立法上似乏彈性，可使報酬少者得相當給付，不無遺憾，惟各國多採用後者，因其更易適合國情的需要故也，所以我國根據此原則，採用標準報酬法，釐定社會保險之等級，使屬於同等級者，出同等之保費受同等之給付。

社會保險的理財問題——社會保險中的理財制度乃成功與失敗的關鍵，資金運用得當，則受保者大

；倘運用不宜，則有害無利，因此各國對於社會保險上的理財問題，極為重視，然欲解決社會保險上的理財問題，必須釐定完善的原則，原則之最重要者，厥為下述五端：（一）會計獨立——此是社會保險理財上之最基本原則，自德國創制而至最近蘇聯所推行的保險，無不遵循，即使一切預算決算超然於政治之外，任何政治的變動，不會影響保險基金的獨立。（二）保險的強制性——保險之有強制性亦為理財制度健全的原則，因為社會保險不似商業保險，得不必確切計算被保險者的危險程度，即可准其參加保險，並依照規定給付。因此，在財政上欲使收支平衡，必須實行強制保險使全體參加。（三）採用再保險——社會保險機關可利用危險分散的辦法，使地方保險組織，暨聯合性的機構，取得聯絡，即利用再保險（Reinsurance）的辦法，因保險基金單靠其本身的經濟來源，極為危險。（四）有絕對的保證——保險人對被保險人之給付，必須有絕對的保證，然後才可收社會保險的宏效，欲達此目的，最好於通常基金之外，另立一種準備基本金。（五）公共的投資——普通商業保險以「營利投資」為原則，但社會保險則大異其趣，乃是以「安全性的公共投資」為原則，所以在理財上應作公共利益的穩妥運用，以成其具體的事業，如公共宿舍，地方造產，公共而穩妥的生產事業等

上述五個原則，乃解決社會保險上的理財問題所必須遵守者。此外，如心理因素的注意，保險費的數目不應超過被保險者所得的給付，亦頗為重要。

第五、社會保險的實施問題——如何實施社會保險事業，誠為當前的主要問題，亦為我們的中心工作，社會保險能否收效，全視乎實施是否得法，關於社會保險的實施，其至要者乃組織，人才，與調查三方面的有機配合，社會保險的組織，按各國成例，多有統一的機構，在我國亦擬定社會部設中央社會保險局，各省市地方得設社會保險機構，或委託其他非營利之機關代理，而地方的社會保險業務則由各呈准成立的保險社處理之，這樣層次分明，自可收實效。其次，人才為治事之本，得之者昌，失之者亡，此乃千古的定論，但我國社會保險因過去未有基礎，故幹部非常缺乏。因此，在實施社會保險時，大規模培養幹部，提拔幹部，確屬必要，最後，調查工作，亦為我國實施社會保險所不可少的程序，即對全國各地之互助組合，傷亡撫卹情形，勞工儲蓄，及其他類似社會保險之事業，有計劃地，切實地作全面的調查，以為實施為根據。要之，有了健全的組織，善用真正的人才，並作有計劃的調查，然後社會保險事業方可大規模的舉辦，蓬勃的發展。此外，對於原有之保險事業的指導與監督，及社會保險的技術，亦於實施時所必須注意的。（關於社會保險的技術擬另文闡述）。

綜上以觀，推行社會保險，雖頭緒紛繁，經緯萬端，但我們對於上述五大問題，倘能透徹的瞭解，切實地運用，亦不無裨益，然此乃筆者淺陋之見，深望從事社會工作人員，對此新興事業，加深研討，則於將來工作之開展，更所利賴焉。

學校辦理社會服務之必要及方法

方金鑄

前言

民國二十七年十二月，本黨第五屆中央常務委員會通過：「各級黨部設立社會服務處」後，全國各地在中國社會部主管及各級黨部領導之下，次第設立，以發揚黨員服務社會精神。二十九年十一月，社會部改隸行政院。對於社會服務，更有統整之舉動，並尤復在全國各重要都市，設立直屬社會服務處，作為示範，成效日著。二十九年春，各省社會服務處相繼成立，亦多有社會服務處之附設，其他機關及人民團體，亦相率興辦。於是社會服務

事業遂如雨後春筍，有一發而不可遏止之勢。良以社會服務，實能負改善人民生活，轉移社會風氣，促進社會建設，以達到三民主義新社會之使命。惟社會服務範圍廣闊，業務衆多，必須多方發動，普遍展開，方能完成以上之目的。本文之作，僅就學校應辦社會服務之必要及方法，加以論列，以資提倡。如能引起全國上下之密切注意，逐漸推行，實爲欣幸。

二、學校辦理社會服務之必要

依據我國教育宗旨，是「……根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生活，延續民族生命爲目的，務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。」可以說與社會服務之改善人民生活，轉移社會風氣，促進社會建設之目的相同。美國名教育家杜威亦云：「教育即生活」。由是可知教育與生活不能分開，且應打成一片，而後教育之目的方能達到。如教育與生活脫節，社會隔離，即是教育之失敗。故不但學校應社會化，同時亦應使社會生活教育化。欲達到以上目的，必須將學校公諸社會，辦理各項社會服務方可，此是學校辦理社會服務之必要第一理由。學校造就學生，其終極目的，是使學生將來本其所學爲社會服務，如能在求學時一面研求學理，一面參加社會服務，

使所學與所用互相對證，則學生之學識經驗，必遠比「閉門造車式」之教育爲佳，此是學校辦理社會服務之必要第二理由。學校教職員與當地之民衆，接觸機會較多，民衆對於學校教職員，亦有相當信仰，學校辦理社會服務，必能博得社會人士之歡迎，社會習俗環境，多可因之改良，學生身心之障礙物，亦可大減，于學校教育之裨益甚大，此是學校辦理社會服務之必要第三理由。當此抗戰時期，國家財政支絀萬分，各地遍設社會服務機構，實有許多困難，而學校各項設備，應用時間不多，如能公諸社會，儘量利用，教職員學生，亦可分一小部份時間，辦理社會服務工作，能如是，則國家之人力物力，可節省不少，而民生改善，風俗轉移，社會建設之目的，亦可早日實現，此是學校辦理社會服務之必要第四理由。我國教育現制，小學及初中，均有童子軍之組織，鼓勵或指導學生參加各項社會服務，借所作不爲，至高中以上學生，此項組織，則付缺如，如學校辦理社會服務，由教師親自領導，以身作則，必能發揚其社會服務精神，養成智仁勇三者美德，此是學校辦理社會服務之必要第五理由。

三、學校辦理社會服務之方法

學校辦理社會服務，既爲必要，自應積極提倡。辦

之遺，可視學校之等級、性質、人力、財力、設備、而斟酌設施。如鄉鎮中心小學及國民學校，已有民教部，自毋須再設民衆學校，職業學校則必須著重各項職業訓練之設立等。茲將學校可以辦理之社會服務事業，分述于后，以供參考。

1. 設立民衆學校 我國文盲衆多，民衆常識缺乏，無可諱言，年來教育部雖頒佈中心小學及國民學校應設立民教部，成效仍未大著。故必須利用學校設備，在夜間或假期辦理民衆學校，使每一民衆，均能於短期內認識及應用日常必需之基本文字，並具有公民應具之常識。

2. 開放圖書館科學館 我國圖書館事業，尙未能普遍設立，科學館更如鳳毛麟角，離開學校校之民衆，常感無書可讀，無儀器可試驗之苦。學校圖書館科學館，尤其是大學之圖書館科學館，藏書均較豐富，儀器購置較多，如能一律開放，許民衆入內閱覽試驗，不惟可使圖書儀器儘量利用，盡文化服務之最大任務，且對於學術科學，亦有極大之貢獻。當然，學校內之圖書館科學館，是專為學校之師生而設，自不能因辦理社會服務，而妨礙教師、學生本身之研究試驗。故必須斟酌情形，規定開放時間，

製訂借閱試驗辦法，或劃出一部份圖書儀器，

另闢圖書室試驗室，專為民衆服務。

3. 設立職業訓練班 職業訓練班之設，是招收社會上無謀生技能或技能不精之民衆，施以短期訓練，使之能獨立謀生，應付裕如，免為無業

失業遊民，以增加國家生產。

4. 舉行學術講演及通俗講座 利用學校禮堂教室設備，隨時舉行學術演講或通俗講座，定期聘請學者專家講演有關學術政治法律衛生……等各項問題，以增加民衆之學識。

5. 開放體育場 各級學校，均有體育場之開闢，平時除上體育軍事課程及課外活動外，多放置不用，社會上一般民衆，又無運動場所，應全部開放，或規定開放時間，俾體育場能儘量利用，至體育教師，最好能出場指導，藉以鍛鍊民衆身體，促進民族健康。

6. 開放診療所 中學以上學校，多有診療所或醫療室之設立，聘請醫師護士，專為一校師生醫療。但學校師生有限，病人稀少，大多數校醫及護士，多醫病甚少或無病可醫，不是規定開放時間甚短，即是空閒然事。而社會中民衆，尤其是貧苦民衆，生病時多因無較佳醫師及醫

困之故，而無法醫治。故亦可規定開放時間，為民衆免費施診，照成本取回藥費，抗屬及赤貧者一律免費，民衆受惠，當必不淺。

7. 設立人事服務處 人事服務處之設，是專為民衆解答或解決法律醫藥衛生兵役疾病旅居嚮導職業介紹……等各項疑難問題，並代寫讀書信契約等事項。此項工作，可由校內師生共同負擔，並發動社會人士參加，如聘請律師醫生為義務顧問，有關機關團體定期派員指導等。

8. 協助籌組合作社 合作社對於民衆利益甚大，便利甚多，必須普遍組設，以裕民生。但一般民衆，多不明籌組方法，學校師生，應儘量設法協助，使各種合作社，均能次第設立，以增加生產，減低消費，而改善社會經濟制度。

9. 協助整編保甲 我國民衆，知識低下，目前鄉保甲人選不良，人民痛苦甚深，是有目共睹之事。故學校師生，應協助當地民衆，整編保甲，慎選保甲長，以健全地方自治機構，樹立憲政基礎。

10 慰問出征軍人及抗屬 為激勵前方士氣，鼓勵

壯丁應征，以爭取早日勝利計，應發動社會力量，募集慰勞品，隨時慰問出征軍人及抗屬，並辦理各種抗屬服務。

11 其他學校可辦理之社會服務甚多，因篇幅所限，以上所述，僅舉其較要者。他如舉辦各種展覽會，編印民衆讀物，提倡節約運動，代辦小本借貸，設立托兒所，空襲服務，防護訓練，避災演習，傷兵服務……等，不勝枚舉，各級學校可視地方需要，本身力量，擇要舉辦。

四、結論

學校辦理社會服務之必要及方法，既如上述。但在辦理時，有二點必須注意者，第一即是不可忘却本身之任務，第二亦須顧及學校教職員學生之時間及疲勞問題。故辦理之前，應有詳細之計劃，如每人服務時間，工作範圍等，均應規定。苟屬必要，可酌增少數職員，至于經費問題，除發動社會力量外，亦可列入學校預算，以免影響學校本身之經費。

學校辦理社會服務，確屬必要與可能。果能普遍展開，在中國教育史上必能放一異彩，希望全國上下，積極提倡，以達到預期之目的。

奴隸，機械與人類進化

吳克剛

社會工作者應有的認識之一

人類的進化，實在太慢了。在渾沌懵昧野蠻黑暗中，悲慘悽苦的度過了那悠久綿延的五十萬年。直到五千年前，方有文字的記載。從此以後，下一代的人，可以獲得並保持前代的經驗，進步纔稍微快些。賴有少數先知先覺，得天獨厚人有餘裕的閒暇，冷靜的頭腦，匯集知識，發展智慧，破除歷代的成見與迷信，不顧當代的恥笑與壓迫，空苦卓絕，再接再厲，發明新思想，製造新工具，推動每一時代的巨輪，慢慢的前進。

這少數聖賢哲智所以能夠衣食無憂，安心思索，則有賴於奴隸制度。沒有許多奴隸的手胼足胝，春耕夏耘，他們不會有餘裕的空閒，從事於勞心的工作。必有食人的治於人者，那些食於人的治人者，方能促進文化，改革社會。如果人人都事許行，必自耕而食，自織而衣，那裏會有「垂衣裳而天下治」黃帝堯舜呢！

現在來讚揚謳歌奴隸制度，似乎有點時代錯誤，落伍退步。但是我們如東倒湖潮流，追思前代，這一人人咒詛的制度，實在是人類進化歷程中的一大邁進，一大動力，古代一切文明莫不皆然。自從人類覺悟到殺戮俘虜不如利用俘虜的汗血的時候，人類文明纔算有了新的曙光。正因為有了那些男女奴隸，種田織布，於是蘇格拉底方能講學，柏拉圖纔會寫作，產生了輝煌燦爛的希臘文明。在中國，文王演周易，孔子作春秋，以及屈原賦離騷，左丘寫國語，還有太史公的著史記等等，雖然這些成就，大都是由於失意倒楣，但是究竟還沒有創製到沒有飯吃。其原因正在有些真奴隸或準奴隸，替他們籌劃衣食。

也許有人會說，近百年來，奴隸制度已在文明世界逐漸消滅了，但是文化的發揚，社會的進步，反而加速，究竟因為什麼呢？這很簡單，因為有了機器，替代了人肉做的奴隸。我們有了許多鋼鐵做的奴隸了。而且這些新俘虜來的奴隸，比以前那些舊的，格外的勤勞，格外的合算，尤其是格外的聽話，服從。我們來比較一下，機器力與人力馬力的不同。

每一馬力之體重（磅）
照本國標準，範圍表
一、〇〇〇
馬力，能引舉
一、〇〇〇
磅以下重量

每一馬力小時所需之燃料(磅)

每噸食料之價值(元)

最高馬力(每單位)

可以利用之工作時間(百分比)

一匹機器馬力所花的錢，可以比人力省一千倍。一架機器耕田，可以比人力快一萬倍。

在美國，不算水力，油力，風力等等，單是煤所產生的動力，已使每一人民，等于有三十個奴隸，這就是以產生優於古希臘的文明了。而大家知道，煤的使用是中國發明的。二千年前，劉安傳裏，已名之曰冰炭。馬可波羅到了北平，看見我們的祖先用石頭煮飯，不勝驚駭，認為是種奇跡。

美國一萬三千萬人口中，裝置電燈的有二千四百萬家，備有電氣冰箱與用電洗衣的，有一千四百萬戶，有收音機的，佔人口百分之八十。汽車數達三千萬輛。這一次戰勝以後，每家有架飛機，並非做不到的空想。一種新的文明產生了，一種新的社會制度，可以出現了。

十位十足的資本主義崇拜者，著名的工業管理專家，伊墨生氏，在所著十二個效率原則裏，竟說出這樣駭人聽聞的話：「過去與現在，少數人所以富有，完全因為多數人的貧窮。希臘時代，若干士紳，乘了饑亂之年，掠奪平民大衆的金錢與儲蓄，田地與自由，變成了富

六

三、六

半磅以下

四〇

二〇

一元以下

1/8

一

十萬以上

四〇

四〇

九十以上

豪。雅典的自由人，所以能夠進化到那樣世上空前的文明程度，便是因為每人至少有五個奴隸。祇要一根皮鞭，就可以強迫他們做苦工。多數人的血汗，產生了少數人的財富。今後的情形，可以完全不同了。」

有了機器，有了引擎，社會關係可以有最根本的改變；社會組織，可以有最徹底的進步，每一社會工作者對此應有最充分最完全的認識。我們最神聖的責任，便是把最高超，最圓滿的社會理想，變成現實。因為這是可能的。

人類大敵有三，曰時間，曰空間，曰地心吸力。帝王們吃飽了，愛求不老藥，往往弄出毛病來，秦始皇失敗，還不稀奇，晉哀帝雅好黃老斷穀，認起真來餌長生藥，服食過多，中毒竟因此而死亡。從前的人，雖想為天子，想把時間拉長一點，也毫無辦法。但是近五十年來，因為巴士德的發明，物質文明的進步，人類的平均壽命，已經增加了一倍。雖有例外，不過中國與印度而已。大部分機器，都足以節省人類最可寶貴的時間。新式交通工具，更使空間的阻隔，大形減低。水滸傳重

的運行太保是神緒，但空中優曼是事實。自從飛機發明以後，地心吸力已不是可怕的問題了。在中國，我們遊覽天中或鼓山，還要請蘇州福州的女人們抬轎。

人類幸福的一大障礙，是工作的勞苦。千萬年來，鞭笞是認爲必要的。因爲這是唯一的方法，足以增進工作效率。而機器解決了這個麻煩的難問題。從前，幸福是少數人的專利品，現在可以成爲人人都能獲得的恩物了。

在美國，三四百噸的笨重東西，祇要用一架電動運轆起重機，把電鈴一按，就可以隨意移動，前後左右，上下疾徐，無不得心應手，行動自如。不知可以這免多少人的血汗，節省幾許寶貴的時間。一位美國友人說，可以推動數千噸的火車頭，兩三位小姐就可以拉着走。

我們的結論：

三 職工福利之意義內容及推進途徑

張永懋

一、史前那一大段，進步很慢。
二、數千年來，進步較快，原因之一，是奴隸制度犧牲了平等，使少數人可以有較大的自由，促進文化，改進社會。

三、自從科學發達，機器發明以後，人人可以有十名、百名乃至千名的機械奴隸，大家可以有更大的自由，同時還可以有真正的平等。

四、自由了，平等了，才可以有博愛。社會的基礎，方能建築在合理的原則之上。貧病愚私，都可以而且應該消滅。不必去販賣別人的血汗，也可以發財。社會工作者使命，便是加緊努力，完成這種真善美的社會組織。我們應該大胆，勇往直前，增進全人類的安樂與幸福。

一、引言

職工爲生產之一基本要素，無職工即無由生產。職工之工作效率，關係生產之數量及質量至鉅，欲提高職工之工作效率，講求科學管理及採用新式生產方法固屬重要，而增進職工福利，尤爲急要之圖，因此，現代開明的企業家對於職工福利莫不特加注意，并積極設法增進。在我國，政府爲求貫徹其既定之社會政策，推進職工福利，尤屬不遺餘力。本文將就職工福利之意義內容及政府推進職工福利之途徑分別予以簡單說明。

二、職工福利之意義

1. 職工福利之概念 所謂「勞工」，係指被僱用從事生產有經濟價值的物品或擔任勞務並領受工資之人。至於職員，雖其收入較普通勞工為豐厚，其在社會上之地位，較普通勞工為優越，但在本質上與勞工並無不同。職工會法第十三條規定同一產業或同一職業之被僱員役，除代表僱主行使管理權者外，均有工會會員資格；又職工福利金條例將職員與工人並舉；最近政府且將有職工會法之制頒；是可證職員在法律上與勞工大致處於同等地位。廣義的勞工，實應將職員一併予以包括。

所謂「福利」，其內容極其廣泛，舉凡衣、食、住、行、教育、衛生、娛樂等等，無論精神的物質的，所有可以改善生活增進智識者，均應包含在內。職工福利大致可以分為保護與設施兩部分：保護部分包括工人健康之維護及現金之給與，平常不須特別管理與經營者，如童工女工工作性質、工作時間、休假、工資、安全、衛生、獎金、津貼及撫卹等是；設施部分乃一種設備或組織平常須特別管理或經營者，如宿舍、食堂、消費合作社、醫院、補習班、俱樂部等是。此一分類似頗勉強，上述兩部分在性質上並非截然有異，但為論敘便利起見，仍以有此分類為宜。

2. 我國之勞工政策 本黨向以謀求全民福利為職志，勞工為全民之一部分，全民福利當然包括勞工福利，但勞工福利在全民福利中最受重視，此因我國現正走入工業化途徑，勞工數目日漸增多，勞工之意識日漸增長，倘對其福利不特加注意，使勞資關係保持協調，則將來恐難免重蹈歐美之覆轍，寢假演成階級鬥爭，招致社會之重大不安。以是本黨以勞工福利之推行為其一貫政策，民國十二年曾宣言「制定工人保護法，以改良勞動者之生活狀況，徐謀勞資間地位之平等」；第一次全國代表大會所定對內政策，主張制定勞工法，改良勞動者之生活狀況，保障勞工團體並扶助其發展；第二次全國代表大會更提出改良工人生活之具體條件。我國訓政時期約法對於勞工福利亦有明確之規定，其第四十一條曰：「為改良勞工生活狀況，國家應實施勞工法規，婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態施以特別之保護」；又第四十二條曰：「為預防及救濟因傷病廢者而不能勞動之農民工人等，國家應施行勞動保險制度」。我政府先後頒行之工會法、工廠法、工廠檢查法等重要勞動法規亦莫不以促進勞工福利為其主旨。是可知我政府對勞工福利之如何重視矣。

3. 職工福利之意義 職工福利對職工本身，對企業家，對社會，對國家，均有絕大之意義，試申論之如左：

在過去時代，企業家目勞工為生產之工具，以工資

換其勞力，視勞力為商品，對無生命之機器愛護備至，

而對有生命之勞工竟毫不憐惜，盡量榨取剝削，致使勞

工生活直如人間地獄。但至現代則不然，勞工之人格已

漸受尊重，勞工與企業家同屬人類，同應過人的生活。

福利事業之增進，一般勞工生活且有改善，身心日趨

健全。於是勞工始漸感覺人生之樂趣。本年第二十六屆

國際勞工大會通過之費城憲章，其中第一項原則即指明

勞工並非商品，由此勞工之地位，更得一層保障。

在企業家方面，其投資設廠之最大目的，係在贏利

，因此對於生產效率極為關切，如欲提高生產效率，則

增進職工福利，實為首應採取之步驟。具體言之，予勞

工以相當教育，即所以提高其知識，可減少其越軌行為

；講求衛生，即所以充實勞工體力，增加其工作效率，

改善工資待遇，即所以安定勞工生活，消弭勞資衝突，

減除勞工移動；注重安全，即所以防止勞工遭受傷害，

其他福利事項亦莫不與生產效率有密切之關係。我國生

產效率所以不及外國者，企業家眼光短淺，忽視福利事

業之效用，實為主因之一；再就國內一般廠礦而論，其

福利事業辦理較佳者，其生產情形亦往往較為良好。辦

理福利事業固需支出鉅多款額，但因此生產效率提高，

利事業所受損失而有餘，由此言之，企業家謀職工之幸

福，實無異於謀自身之幸福。

增進職工福利事業，對社會亦有莫大之裨益：第一

，職工及其家屬乃社會構成份子之一部分，彼等享受福

利，即社會一部分人之福利問題已獲解決；其次，生產

促進，物品成本減低，一般消費者可以享用廉價物品，

因而一般生活程度可以提高；最後，企業家增進福利事

業，可以敦睦勞資間之情感，因勞資之協調，而使社會

秩序得以安定。

生產效率既因福利事業之增進而提高，此對抗戰建

國之大業貢獻殊巨，生產增多一分，抗戰即多一分力量

，建國即多一分成就。我國在此抗戰建國的時期，急需

一般職工盡其最大之努力，而此實大有賴於福利事業之

增進。目前談我國工業化者，對於職工福利事業之重要

性極少注意，甚且以為職工福利事業應俟工業化進展之

後再行提倡，殊不知職工福利事業之進展與工業化之進

展互有因果關係，應予同時注重，未可固執成見也。

三、職工福利之保護部分

關於職工福利之保護部分，在我工廠法及其他勞動

法規中已有詳明之規定，茲將其重要各點列敘如左：
1. 童工女工 我工廠法規定男女工人在十四歲以上
未滿十六歲在為童工，在十四歲以下者不得僱用。在各

關於女工均予特別保護，我國自非例外，其主要理由爲（A）童工女工易受僱主之欺凌；（B）童工身體脆弱，且應續予教育，又爲維護母道，須保持女工之健康，以期減少嬰兒死亡率。

保護童工女工之方法，舉其最重大者，有下列數種：（A）禁止從事繁重、危險、有中毒可能性或有害風紀之工作。（B）禁止作深夜工。（C）童工每日工作時間不得超過八小時。（D）童工應受補習教育，每星期至少須有十小時，其全部費用由工廠負擔。（E）男女作同等之工作而其效力相同者，應給同等之工資。（F）女工分娩前後應停止工作共八星期，其入廠工作六個月以上者，假期內工資照給，不足六個月者，減半發給。

社 工 紀 實

川北鹽場實施社會保險之概況

一、前言

溯自抗戰軍興，沿海鹽場，相繼淪陷，後方軍民食鹽，端賴礦鹽供應。而礦鹽之產製，又全賴鹽工爲之開採，是以鹽工生活之安定與否，不特影響鹽業生產，抑且影響社會安寧，至爲深鉅。四川爲戰時產鹽豐沛之區，而鹽工多係赤貧，家庭生計艱困，平日所得微薄工資，隨入隨出，自無積蓄可言；一旦傷病或衰老不能工作時，遂

（G）工廠僱用女工者，應設哺乳室。

2. 工作時間及休假 在現代，各工業先進國已普遍實行三八制，即除星期日休息外，每日八小時工作，八小時休息，八小時睡眠。我工廠法對於工作時間及休假有下列重要規定：（A）成年工人每日實在工作時間，以八小時爲原則，如因地方情形或工作性質有必須延長工作時間者，得定至十小時。（B）因天災事變季節之關係，於取得工會同意後，仍得延長工作時間，但每日總工作時間不得超過十二小時。（C）凡工廠採用晝夜輪班制者，所有工人班次至少每星期更換一次。（D）凡工人每七日中應有一日之休息，作爲例假，又凡國民政府所規定應放假之紀念日，均應給假休息。（待續）

楊樹培

不免有凍餒之虞；如不幸死亡，其喪葬費用，更無所措。因此鹽務機關同社會部派員籌辦鹽工保險，以增進鹽工福利，安定鹽工生活。並先就川北區各地鹽工開始試辦。自以試辦以來，尚無成規可循。唯

有根據實際需要，參照國際社會保險制度，從事實地研討，逐漸改進，以期確立規則，俾資借鑒。爰將川北鹽工保險實施概況，臚述如左：

二、籌辦經過

三十一年八月，鹽務機關商請社會部派員前往川北鹽區，籌辦鹽工保險。當創制伊始，尚乏成規，乃審度實際需要，並參酌社會保險原理，擬訂「川北區各場鹽工保險暫行辦法」一種，籌劃進行。惟以鹽工知識水準較低，對於保險意義，毫無認識，是以先由鹽務機關善為宣導，並由鹽務機關中協助，籌備工作，乃得逐步進行。當籌辦之初，曾有人壽保險公司，前往川北鹽區，推行人壽保險，惟其與鹽工雙方均認爲各公司所經營之人壽保險，不能適合其需要，拒絕參加。而期待政府採用社會保險法，以辦鹽工保險，旋以川北鹽務管理局局長易人，新舊交替，兼以所擬辦法，尙未確定，不無停滯，未能早日着手籌辦。繼因川北鹽務當局，復以此項業務之推行，非有大量專門技術人才，不克舉辦，又有商請社會部主辦之意。三十一年六月，原訂辦法，經由社會部財政兩部核定，而鹽務機關爲福利鹽工與增進鹽務管制效率，更積極籌劃，並擬請實施。當經社會部於八月指派專員，前往指導，協助辦理。初在三臺鹽場首先成立鹽工保險社一所，以資試辦，一俟辦有成效，基礎鞏固後，再行擴及其他鹽場。

以上三臺鹽工保險社籌辦工作爲最。事實率多由鹽務當局，協同政府籌爲規劃。然而仍未忽視社會保險應由政府與人民通力合作之本旨，乃召集鹽工與灶戶雙方代表，公開商議。并本會保險由勞資代表參與管理之原則，經由代表大會，就「表中之選理事，監事，組織理監事會，所有籌備經費，商議地址，同時編製關於業務方面用之表冊簿據等工作，均經各理監事協同規劃，而川北區三台鹽場鹽工保險社，遂於三十一年十月十八日正式成立。

三、實施概況

按川北產鹽區域，包括三台射洪西充鹽亭蓬溪綿陽簡陽南部圓中樂至中江等十餘縣，鹽務機關劃爲十場管

。查區鹽工約十萬人，而以產地養零，鹽工住地星散，兼以醫藥設備缺乏，以環境關係，推行鹽工保險，唯採取由近及遠，由簡趨繁之方針。故于實施之初，決定先在三台鹽場試辦，以後再推及其他各場。至保險範圍，暫以喪葬與養老兩種為主，而以傷病保險附之。待業務穩固，再行增辦其他保險。現三台鹽工保險計經辦之鹽工保險業務，大要如次：

(1) 由政府指導鹽工及灶戶（鹽工之僱主），在各場組織鹽工保險社，經營保險業務。

(2) 保險社之理事會暨董事會，由鹽工及灶戶各推選同數之代表，共同組織之，理事長則由所屬之鹽場及署場長兼任，由川北鹽務管理局輔導進行，并由社會部派員就地監督指導。

(3) 被保險人均得隨時察閱保險社所經辦之各項事務。

(4) 保險社為救濟鹽工而設，不得以營利為目的。

(5) 凡年滿十六歲之鹽工，經場署登記者，均為強制被保險人。

(6) 保險事故暫定為疾病，負傷，婚娶，養老，死亡及家屬喪等六種。

(7) 保險費及保險給付，悉依被保險人之標準報酬計算之。

(8) 保險費由鹽工及灶戶本平均負擔。

(9) 保險社之基金由鹽務機關在公益費項下撥充，另設基金監理委員會監理之。

三台鹽工保險社計分總務業務兩組，共有工作人員七人。除社會部所派指導人員外，其餘工作人員均暫由鹽務機關就地派充，所有業務費用，亦悉由鹽務機關撥。開辦之初，每月業務費為兩千五百元，繼因物價高漲，不敷支拂，自五月份起，增為每月五千元。截至六月份止計有鹽工五千一百七十一人（被保險人數，見本刊本期附表）參加為被保險人，每人每月繳納保險費十六元。該社月收保費計為八萬二千七百三十六元。自本年一月至六月，共有被保險人六人死亡，賠償保險給付共為一萬七千二百八十元。目前該社業務，漸上軌道，大致就緒，正籌劃增加保險種類中。川北其餘九場鹽工灶戶，同加贊許，亦經請求早日實施，期能同享社會保險之利益。

本年一月川北鹽務管理局為充實此項業務人才計。曾於各場抽調鹽工管理人員每場二人，集中三台，參加保險實習，藉以補充各場鹽工保險之業務人員。按第一期見習人員，係於四月一日起至五月三十一日止。第二期見習人員，係於七月一日起，集中三台保險社實習。社會部在

四月二十六日。於中訓團社會工作人員訓練班第八期增設社會保險組。並調川北鹽務機關職員達十人之多，從事訓練，藉以充實該區社會保險業務之幹部人員。

因之三台外之其他鹽場如綿陽、射洪、西充、鹽亭等四場，決於短期內籌備實施，并經由社會部加派人員前往巡迴督導，務期按照計劃，逐步實現。預計本年度即可逐漸普及川北全區，當能使更多鹽工獲得社會保險之利益也。

四、將來的展望

川北區三台鹽工保險，創辦已八閱月，檢討過去，瞻顧將來，吾人對此項新興事業，實抱無限之希望。三台鹽工保險社成立之初，工作人員共僅七人，且多由鹽務機關臨時調用，不遑對社會保險，缺乏認識，但均能努力以赴，業務漸臻擴展，殊為難能可貴。

三台場保險社，已粗具規模，而調訓人員，亦先

書評

評「合作組導技術」

吳志鐸 著

社會部研究室主編

三十二年八月初版

總結束，業務全部，亦較前充實，今後工作當可逐步推廣。川北其他鹽場，其而全國鹽區。過去因限于經費設備與幹部人才，致社會需要最近切之工人保險，未能顧及，實屬缺憾。竊以為今後努力之方向，不特注意人才之培養，以擴展區域，而尤應整頓保險種類，俾能適應工人需要，而資金之運用，亦應嚴密計劃，以策安全。即就川北鹽區而言，每月收入之保險費，當在百萬元以上，倘此項資金，果能妥為運用，不特鹽工保險之基礎，可臻穩固，而其他鹽工福利事業，亦可順利進展，則鹽工所獲之利益，固不僅限於保險而已也。惟川北鹽工保險試辦未久，與理想目標，相去尚遠。舉凡章程則表冊書冊等，均係草創，不無缺漏，深盼於實施中，遂加改進，俾臻完善，藉以立於體制，普遍推行，以達到實現三民主義社會政策之崇高目標。

王紹林

商務印書館印行

社會行政叢書之一

共一九〇頁

今日在合作實務方面的著述，其能綜合論述組織和指導合作社的專門技術，而切合適用於推行新縣制各級合作社者，吳先生這本書是其中的一本好書，確已本其既得的經驗，於不背學理，不違法令原則之下，將合作社之組織技術問題，縱切橫剖，闡述詳盡。

這書共分三編，九章，第一編總論，第三編結論，第二編本論，共六章先說明縣各級合作社以及專營社之組織技術中各項問題；再說到單位社組織程序，指導理監事如何有效執行職務，以及如何指導合作社辦理講習會，最後乃以指導員擔任工作時，應行注意事項提出各項問題討論，這是本書的重要部份。

茲將我看這本書以後的意見臚述如次：

合作組織工作為建立合作社之基礎工作，合作指導制度能否順利推行，決之於組織技術之優劣，擔任組織工作者，要有精密的計劃，適當的方法去引動人民組織合作社，當宣傳組織之時，應以現實成功的合作社事例予以表揚，引起人民之動機，祇可多方加以理喻，切忌以加入合作社可買便宜物品，可以借款，可以免役，可以分配盈餘等言點去利誘，更不可濫用職權，盲目強迫人民入社，要智良好組織技術者所願為。組織工作須運用適當的方法，纔能表現出工作技術的優良。

指導組織合作社固不能粗製濫造，求其速成，但在

適當的步驟，確切的方法指導下，亦應逐步擴進，力求合作社之數量和質量同時進步，須知合作社數量之增加亦即力量之增進以期完成合作經濟的整個體系，按本書所述三種組織方式，波浪式與輻射式係適用於特殊環境下採行之，固屬可行但佈子式應用於推進縣各級合作社之組織，應先擇定鄉鎮為組織工作之據點集中組織力量，求其社務健全，業務發達，造成為全鄉鎮之中心示範社，然後向各保普遍組織，並組織縣聯社，因為鄉鎮是地方行政的中心亦係地方經濟的樞紐所在。

指導員對人對事態度的好壞，亦是合作組織技術的一方面，誠如本書所說，指導合作社的基本原則指導員與人民親近要風度坦白，公正平實了解他們的心理。組織合作社時又要「協助而不過度」，以不違法令，不背學理，不牴觸指導原則為度，低於限度則有不盡責之嫌，超於限度則有代動之弊，又要「干涉而不過度」如有社員反合作，職員失職或舞弊之重大情節，知而犯之者，指導員應予干涉，糾正，但亦有非社職員所能知或能力所及，以致社務不振作，業務不發達者，指導員即應循循教導改進，但不宜干涉過分，養成社職員被動之習慣，失去自動精神，故講究組織技術者就應在工作的方法與態度兩方面去細心研究在不劃情況下求得適當適度的運用，這就是組織技術的最難處，需要一般組織工作

者時時去研討和歷練庶乎有成也。

組導工作成功的關鍵，在普及合作教育與統一合作訓練，因為合作組織，本是人民自有自營自享的社會經濟組織，我國今日一般人民知識程度尚低，對合作制度的了解還不夠，組織能力又極薄弱，故賴推行合作指導制度，由政府與社會團體在統一的指導職權下來從旁促進合作事業之發展，組導工作的目標，在啓發人民自覺自動自治的精神去經營合作社，指導機關的組導工作，是暫時的引導人民能自動的工作，等到人民能自動組織經營合作社時，政府的組導工作之權，就還諸於民，不必再設指導機構了，人民在由引動至自動的過渡時期中，就須要努力普及合作教育，如果合作教育能普遍發達，則組導工作當能順利進行，表現成績，反之，合作教育不加積極提倡，普遍推進，則一般人民與社職員將永遠陷於低能的被指導者，則組導工作，往往事倍功半，無以表現其成績，故合作教育是合作事業的基本工作，增加一分教育工作，亦即增加一分組導技術的成功因素，故組導技術之重點，應注意教育工作，對合作教育多加功夫，纔能使組導技術成功。所以本書在本論第六章「指導」之節目幾佔全編五分之四，對訓練社職員工作，特別注重，實屬至當。至於一般從事組導工作者本身的技術能力的培養，為使大家的組導工作標準化，在同

一目標下，集中意志，集中力量，齊整步伐，向前推動工作，則又須統一訓練組導幹部人員，在統一合作訓練之下，纔能造就出明瞭合作真義，遵守中央法令，熟練組導技術，經營業務知識，具有篤信力行之精神的幹才，不致使合作指導技術漫無標準，「仁者見仁，智者見智」各地施行的方法，南轅北轍，大相逕庭，致一般合作社莫知適從，使合作社社職員對指導者失去信仰。

合作組導工作，須與其他方面的工作如行政、金融、業務、及教育工作，密切配合，連繫進行，以提高工作的效率，目前有些組導工作者與合作金融工作者，未能協調工作，不向同一目標去為合作事業努力，各自為政，互相牽制，彼此不能得到助力，反而生了阻力，實影響整個合作事業的發展。如欲組導工作表現技術能力，要與各有關部門的工作，切取連繫，充實合作社的力量以提高工作效率。

組導技術的優劣，實繫於工作者本身的品學，經驗與信念。最要緊是工作者的人格和信念，誠如著者所說幹部人員，雖有良好之能力，而缺乏人格之修養，其工作結果，不但不能促進事業之進步，反有礙其發展，如果是一個沒有創造事業的信念者，以合作工作為職業，終日在工作崗位上搖擺，實難望其善用組導技術，故合作組導技術要徹底得改善還是在訓練人才。

此外，這書的優點，如詳述指導監事行使職權，實為重要內容，為一般指導用書所略而不詳的；並為樹立合作指導制度，節省政府的人力、財力起見，乃申論縣各級合作社中縣聯社及鄉鎮社應特別注意社職員訓練並均規定有合作指導一科，以期造就指導人才，自行担任

指導工作，亦係進步的見解。其次在一般人的看法，合作社的社務，實為合作社之基礎，社務應重於業務，所以指導監事有效執行職務時，對社務方面的工作，似亦須詳加討論。

法令選載

統一民衆訓練暨教材頒審辦法

行政院秘書處三十三年六月二十二日
義柒字第一四〇八十七號函准照辦

社會部奉令會商有關機關擬訂統一民衆訓練辦法及教材頒審辦法，經奉行政院准予照辦，并分行內政部教育部，各省市府，中央組織部訓練委員會，三民主義青年團中央團部等知照在案，茲將原文照錄於左：今後各地民訓當可一掃過去紛歧現象。

編者註

(一) 統一民衆訓練辦法

- 一、軍訓部之國民訓練係根據兵役法辦理仍應單獨舉辦政治部所辦之訓練應參加國民兵訓練其在目前線者由政治部單獨舉辦
 - 二、保甲長訓練屬幹部訓練民衆學校並非訓練性質仍照舊辦理
 - 三、社會部主管之人民團體會員訓練及合作社社員訓練教育部主管之民衆教育館所辦訓練以及新生活婦女工作隊等所辦訓練性質大都相同俱應合併實施由當地政府主持統一辦理
- (二) 民衆訓練教材頒審辦法
- 一、民衆訓練教材由中央有關各機關分別製頒之
 - 二、中央以下各機關編製該項教材時應依其性質分別呈報中央主管機關審定後頒行
 - 三、中央各機關所製頒或審定之教材應隨時分送其他有關機關參考

參考資料

美國的「貝佛理治」計劃

Sir Ronald Davison
林致和譯

DAVISON 爵士，幹練的文官，「社會安全」等書的作者

認為今後英美兩國應當在內政外交之中採一致的步調，這是很遠見的說法。我相信這種說法可以很明顯地用於兩國的勞工關係與工會發展之中，也可以同時同地用於兩國的社會服務事業之中。後者即本文所要討論的範圍。

從最近在英國所得到的美國官方文件中，看出美國希望跟英國已有的，和英國現在打算按照貝佛理治計劃的路綫而發展的社會保險與聯合服務事業作更進一步的合作。事實上去年（一九四二）十二月這偉大的「報告書」在美國所產生的影響，是非常強烈而且有效。不祇是新政派，甚至多數共和黨的雜誌，對英國的社會理想主義，都備加讚揚。因為（我們以勇氣來宣佈這一個計劃）在戰爭的黑暗期中，對於戰士與勞工是一個光明的希望。

但美國究竟有什麼社會服務呢？自從一九三三年以來美國就有新的措施了，不過辦理得不甚完善。自然官方與美國的企業家彼此都曾對這一種原因加以深深的研究，所有這些研究的結果，都表現於美京社會安全局的許多提案中——這也是一種美國的貝佛理治計劃。這一個局顯然是以羅斯福總統為其支持者。羅斯福總統曾於本年三月

問一答

近接各方來函，查詢有關社政社工各問題，經轉送社會部主管司局室解答，茲擇要刊載於下：

（一）問：參加疾病保險或失業保險之被保險人在發生疾病或失業期間，是否仍須繳納捐金。

答：在發生疾病或失業領取保險利益時期，得免繳其應納之保險捐金。

（二）問：參加疾病保險發生疾病時，承保機關是否免費治療，還是賠償醫藥費用。

答：疾病保險係於被保險人發生疾病時給予醫藥治療，并給予疾病津貼，但遇特殊情形施行醫療有不便時，得以金錢代替治療，發給醫藥費用。

（三）問：社會保險之種類功用如何。

答：社會保險是一種最富於積極性的

八十鎊之數，而且他只能在本州之內請求。一九四〇年多數得到這種便利的人，在就業之先都放棄了這種權利，在不少州內，僱工八人以下的商店，就沒有這種保險，某些工商業也沒有這種保險，只有哥倫比亞區對被保險的失業者予以家屬津貼。

關於就業服務，聯邦政府已經聯繫了各州的辦事處，成立了一個全國的機構，用以解決戰時的勞工問題。社會安全局所希望的，是把這些辦事處共五十一個失業計劃使之全國化成為聯邦政府的工作。這樣就會把它們領到英國的路綫，也會無疑的加強其財力，使能產生出更大的平均利益。社會安全局允予將普遍地增加家屬的津貼，這樣目前關於使工資與薪俸收入者捐出失業保險的事，就不必再提了。

疾病保險

對於疑病又怎樣辦呢？疾病甚致於比失業更能影響收入。美國聯邦政府或州政府從來沒有健康保險；不過社會安全局現在要提起一個聯邦的健康保險計劃。他們估計。每天有三百到四百萬人因為短期疾病而不能工作，他們計劃付出期達六個月之久的現金津貼，這樣便能克服了貧困與依賴公眾的主要原因。這一個報告暗示這種津貼加上各家自己的財源足夠支付醫藥的費用與家庭的維持費，但並沒有建議設立義務的醫藥服務與義務醫生的制度。「醫藥費用對於一般人並不嚴重，只是對於家庭負擔很重而其疾病拖延太久的人非常嚴重而已。」這樣，社會保險只在應付住院的費用，與用費很大的疾病罷了。這一個報告似乎說得太遠，它要求「設立公共準備金，以應付人民更適當的醫藥上的需要」，特別是一爲了那成千成萬無力自付其醫藥費用的

入保險。如是者以重死亡，則此人可領取若干次養老金及一次喪葬費與遺族津貼費，如於投保年齡上加以限制則失去社會保險之意義，如不限制則又可能發生上述之流弊，究應如何妨止之。

答：茲分別解答如後：

1. 章程規定：「被保險人年滿六十歲不能工作時，應於退休前三個月內向本社申請養老金」則在被保險人申請時應確實調查其是否不能工作，並規定三個月內者亦此意也，且體力工人六十歲後尚能工作者亦不多，故此種情形可能發生之機會甚少。

2. 社會保險爲有組織有計劃之社會救濟事業，爲求公平分配計，則應不以重複爲原則，故對被保險人是否曾經享受保險利益，應詳細調查，至於調查之法亦不困難，現方開始固無慮於此，若開辦

人」，可是關於這一點我們還看不出有什麼徵兆。

補助金

自一九三三以來，美國就有一種僅屬於聯邦體系的養老金，寡婦與孤兒的補助金的社會保險制度。這樣制度的補助是很小，因為它只限於由幾種工人與企業家提取其工資百分之一而已，如果除開聯邦的津貼，這種補助金的數目是很小了。一九四二年底只有七十萬人得到補助金。同時在英國得到補助金的權利的人却有三百萬。然而，又有二百二十五萬老年人按資產的調查，而從各州救濟機關頭到必需用費補助金。社會安全而對於他們補助金保險計劃的原則與方法已經滿意。他們的事業是把這種計劃擴展到農業，家庭服務，公共僱傭者，非營業組織，與為自己而工作的人（各研究工作——學者）。最後增加的一種是很有意思的，但並沒有擴充到貝佛理濟所謂的不作營利事業的人的身上。就是這樣，它就可以包括五千萬人，還有頗值得注意的一點是妻子的補助年齡像在英國一樣從六十五歲降到六十歲。壯年時候就永遠殘廢的人其所受的津貼也包括在這種補助金計劃之內，而不像英國之國家健康保險計劃那樣把這種補助包括在長期殘廢津貼中，這一點也許我們得向美國學習的。

公共救濟與幼童津貼

保險以外的救濟事業，就是各種的公共救濟，社會安全局的提案，沒有把它國家化起來，這種工作仍然由各州去進行。但是聯邦政府對這種大量的給與不應根據「數對」的原則，也就是不應按照用費的大小，而是按照各種不同的需要與財政的能力而給與。重要的任務，

後五年，即應注意，各場新僱工，而在六十歲以上者，如為老工，則其有曾受保險利益之可能，倘有此種疑問時，則應調查其是否另改名字，將其名字分送各州調查，則不難得其結果矣。

3. 如發現被保險人有此種情事時可將其應得金額減去其已領金額或更扣罰款然後核發之。

4. 按國際實施慣例，有被保險人養老年齡可定為六十五歲或以前則人力供需且使老人有早退休養之機會如已屆退休年齡而願繼續工作者仍應照實繳納保險捐費。惟嗣後退休時之津貼數額應依繼續任職之時期從優給付之。之規定

其在此原則之下則被保險人申請養老金而發覺其非不能工作時可以此理勸導其繼續工作。

5. 退一步言，被保險人有此種行為而不為發覺，其第一款所預言為

是把落後的南方各州提到與北方各州同一水準之上。一切幼童的津貼，都沒有規定爲一定的權利，但事實上仍然有提出的必要；美國並不比英國缺乏資財的調查，但是對於年青的家屬之幫助，只作了一些動人的文字上的允許。『大部份美國的兒童，都生長在衣食以及其它主要的對兒童的健康與發展的必需品很缺乏的家庭之中』，於是社會安全局就提出很寬大的給與，把幫助貧困家庭中十六歲以下的兒童的責任無限制地交予各州的政府。這是一筆很大的負擔；也可能達到聯邦的標準，用聯邦政府的錢的一個更確定的兒童救濟事業的制度，也就是達到國家的制度的一步驟。

捐款制度

作爲上述美國的一貝佛理治計劃一個附節，我必須提出英美兩國對於社會保險的看法之重要分別，美國的人民不採用我們所習用的工人疾病失業，補助金的等率捐輸法。美國的主要人物與熟悉貝佛理治提案的人士，對於每週收入四十五先令的青年與每週收入六至六鎊的工人每週都同樣地捐輸四先令三辨士一點，加以嚴厲的斥責，他們並沒有被貝佛理治的論點所說服，貝佛理治以爲『不管捐輸者財產多少，而指出一部份這種善行的費用，是不管財富的多少而要求作這種好事的基礎。』美國人的答覆是：『我們同樣地反對與我們的社會安局的支出同時並行的財富測驗，如過使工人不捐款，則財富的測驗可以廢除。』他們以爲社會保險的慈善事業與義務教育和我們的兒童津貼一樣，應當要求把他變成一種權利，他們希望疾病與失業保險不應由被保險的人捐錢，甚至被扣百分之一的養老金，都不爲美國的社會學者所贊同；不過這種捐款至少不是等率的捐款。美國人錯了嗎？英國已往有許多贊成他們的意見了，他們願意把（全部不是一半）的社會保險費用按照能力負稅的方法，課於英國公民的身上，這一點我們不能轉變美國的人民，而美國人倒可以轉變我們的。

6—10，時年六十歲，第二次所領者又爲6—10，合計爲12—10，而其兩次合計所投保之時間共爲十年按章程規定應爲10—10，但其第二次領給時已過六十五歲，如無此種行爲其所得之『從優給付』或亦較10—10爲多，由此類推，被保險人應無利益可言，因其套領給付愈多，則年齡愈大，年齡愈大超過退休年齡愈遠，則其應領從優給付數額亦愈多故也，如將此項事理使被保險人充分明瞭，則此種情事或不與發生也。

（五）問：榮譽軍人及軍醫學校員生是否視同現役軍人？榮譽軍人經營工商業應否參加職業團體？

答：榮譽軍人之稱爲現役者係指：

- （一）其傷未癒在休養中者，
- （二）身體殘廢居留於救養院者，
- （三）傷癒而重返部隊服務者，
- （四）有院籍並經核准在外經營其他公

營業者而言。如傷癒後不屬於以上四項規定者，不得視為現役軍人，至有以藉奉准在外經營其他公私營業者仍應遵照商辦法第五條之規定，遵守一般社會及商業規則。軍醫學校教職員為現役軍佐學生應視同現役軍佐。

(六)問：善堂是否人民團體？人民團體定義如何？原有內政部頒行各地方慈善團體立案辦法是否仍適用？

答：慈善事業組織中社團之監督指揮應以非常時期人民團體組織法及社會救濟法為依據，財團則以民法法人章及社會救濟法為依據。凡人民團體必由一定人數之發起，依民主集權制之原則組織，職員必由會員選舉產生，至純以營利為目的之社團，應依公司法辦理，不視為人民團體，原有各地方慈善團體立案辦法自不適用。

(七)問：各業工會與總工會之行文形式如何？

答：縣市以下之工會為有系統之組織，總工會與各業工會有隸屬關係，相互行文，可用呈令。總工會派出參加所屬團體會議之代表，居何種地位，如何稱呼？

答：總工會派出參加所屬各工會一切會議之代表，

得稱上級團體出席人，係居代表總工會出席之地位。

社 工 消 息

簡 訊 之 一

人民團體規則經公布後，奉行政院指令將原第十六條刪除，原第十七條改為十六條，當已由社會部遵照修正公布。

各省市合作社社股金，均按月編造合作事業進度表，送由社會部合作事業管理局分別彙編統計，截至本五月底止，全國各級合作社股金共計國幣四、四、八七一、二九八元，較三月份增加一一五、三八八、六九八元，不敷數殊可觀。

社會部合作事業管理局全國合作物品供銷處公務員工資屬生產合作推廣部，年來積極推進陪都及遷區合作組織，社務與業務均有相當成績，截至五月底止，各機關屬生產合作社已達五十單位，社員二〇六四人，社股合計國幣八一七、五九〇元，生產基金達三、八〇〇、〇〇〇元，統計本年三四五三個月生產品總值在

六、〇〇二、二一七元以上。

★ 社會部合作事業管理局合作工作輔導團第一團工作地區為四川江、巴、資、內、遂、射等縣，工作已積極開展，在資、內二縣特產地區除普遍推進蔗糖產銷合作社及協助訓練合作社社職員外，並為響應獻金勞軍運動發動合作社獻金競賽總計達五十萬元以上。

★ 社會部遵義社會服務處服務生譚元亮，於六月十五日在該處公寓第十號房間拾得旅客虞振鏞（現任貴州農業改進所所長）遺失之公款二千餘元，當即全部交該處轉交虞君，除由虞君專函致謝，并由該處獎給二百元外，已由社會部傳令嘉獎。

★ 加強工商團體管制，經社會部指定為本年度社政中心工作後，雲南省社會處將工商團體管制及限制工資重要工作綱目，及有關法令發上年度實施管制之昆明市、昆明、曲靖、宣威、昭通、玉溪、宜良、箇舊、楚雄、鳳儀、保山等十一縣中繼續遵辦外，該處為求各該縣市認真實施以收管制及示範成效起見，特訂定督導加強工商團體管制實施辦法，除昆明市由社會處直接督導加緊工作外，其他各縣仍由社會處派員分頭前往督導。

江西省社會處為健全人民團體組織，加強工商團體管制工作，本年度除增劃永新，吉水兩縣為工商管制縣份及指定泰和為示範區外，并派員分赴贛縣寧都等地協助社會部外派指導人員積極推行工商團體管制工作。

★ 社會部新生活運動委員會為使宿舍推行新運順利起見，特組織宿舍管理委員會，並派定劉修如為主任委員負責辦理。

★ 社會部新生活運動委員會已決議舉行全部員工體格檢查，刻正與重慶衛生局商洽中。

★ 工作競賽推行委員會於七月七日舉行第二屆全國工作競賽給獎典禮，社會部職員謝植桐樓世軍劉銘劉暢朱家讓周利人等六人獲得該會甲等獎狀及優勝獎章。

人事動態

簡訊之二

★ 社會部簡任視導范任兼任
★ 社會部簡任視導范任兼任
★ 社會部簡任視導范任兼任

社會部人事室主任郭瑛奉派至美考察，在出國期間，主任一職由該部專員劉重慶代理，劉代主任已於七月十日到室辦公。

★ 社會部計劃委員朱學純，奉派出席第二十六屆國際勞工會議我國勞方代表，現已任務完畢，於七月十五日乘機返抵陪都。朱氏曾於七月十七日在社會部舉行國父紀念週中報告出席大會經過。

★ 社會部社會福利司司長謝徵孚於去年年底奉派赴美參加善後總署工作，並在總署担任社會福利及難民救濟

兩委員會常任委員，旋於本年四月又奉派為第二十六屆國際勞工會議我國政府代表，出席大會，貢獻頗多。茲奉電召回國，業於七月二十五日飛抵重慶。據謝氏語記者稱：聯合國救濟復興工作，業已準備完妥，總署方面負責人士，對我國觀感極佳。本屆國際勞工會議主要議案為社會政策、社會保險、及職業介紹。大會選舉我國政府為常任理事，我國地位提高，國勞當局現正計劃與我社會部採取技術合作，又決定在適當時期召開亞洲會議云。

圖表 川北區三台場鹽工保險社被保險人年齡分佈表

年齡	總數	十六至二十	二十一至二十五	二十六至三十	三十一至三十五	三十六至四十	四十一至四十五	四十六至五十	五十一至五十五
人	五一七一	四九一	七三八	一一七五	九三二	九八五	四一一	二六七	一七三
百分比	100,00	9,50	14,10	22,50	18,10	18,70	7,80	5,20	3,30

說明：本表係該社三十三年六月份現有之被保險人數

編後記

本刊承史太璞先生之愛護，迭為我們賜撰鴻文，此次又為我們寫就「評我國工會法關於罷工之規定」一稿，提供我們許多寶貴的意見，尤為銘感。

社會部研究室主任張鴻鈞先生「社會研究與實際行政之關係」一文，提出社會研究與實際行政關係的三點功能，正是張先生從學驗中體驗出來的要點。

社會保險乃建立社會安全的法寶，本局我們特約保險專家許昌齡先生和黃德鴻先生，楊樹培先生分別為我們賜撰「戰時各國社會保險述要」和「推行社會保險應注意的幾個問題」，「川北鹽場實施社會保險之概況」等稿，不僅介紹了戰時各國社會保險的情形，而且報

導了我國試辦川北鹽務社會保險的實況，同時更從事實上指出推行社會保險應注意的問題，這三篇佳作，為本

年，對社會部重要社會服務處協理方金鏞先生從事教育多

一學校辦理社會服務工作之必要及方法一文，深為見地。王

紹林先生的寄語，林致和先生翻譯的一美威的貝佛羅治

計劃，我們準備在本刊第一卷第一期至十二期選載關於

敘述邊遠區及收復區社政社工問題的文字，希望從事此

項工作的同志們和關懷邊遠區和收復區社政社工問題的

專家學者多多賜稿。

社會工作通訊月刊 (第一卷第八期)

民國卅三年八月十五日出版

編輯兼發行人 社會工作通訊月刊社

社址：重慶林森路五九〇號

經售處：中國文化服務社

總社：重慶磁器街

分支社：全國各都市

訂新本刊價目

紙官次	紙色米	別類
一〇元	一五元	每册零售
一二〇元	一八〇元	訂閱全年
四角	四角	每册郵費
三元	三元	掛號
普通郵費	特并免	附註

內東經
政川中
部郵郵
宣政政
傳管登
部理局
登執照
記照第
在九四
申六四
請號號
中